

### 3.2.1.2 帰宅困難者対策に向けた政策

#### (1) 業務の内容

##### (a) 業務の目的

大規模広域地震災害に対する効果的な災害対応に必要となるわが国の災害対策上の基本的な問題への対処法について、以下の各側面について科学的根拠に基づくシナリオという形で体系的に整理し、総合的地震災害シナリオを構築する。

##### (b) 平成24年度業務目的

東日本大震災以降、首都圏を中心に見直しが見られている「帰宅困難者対策」の現状について検討する。ヒヤリングや関連学会における情報収集を通して、条例の制定ならびに協定の締結形態を整理づけ、各地域の防災担当者、企業・一般市民のニーズに対応した政策法務パターンへの提案に向けた分析・評価に基づくシナリオを構築する。

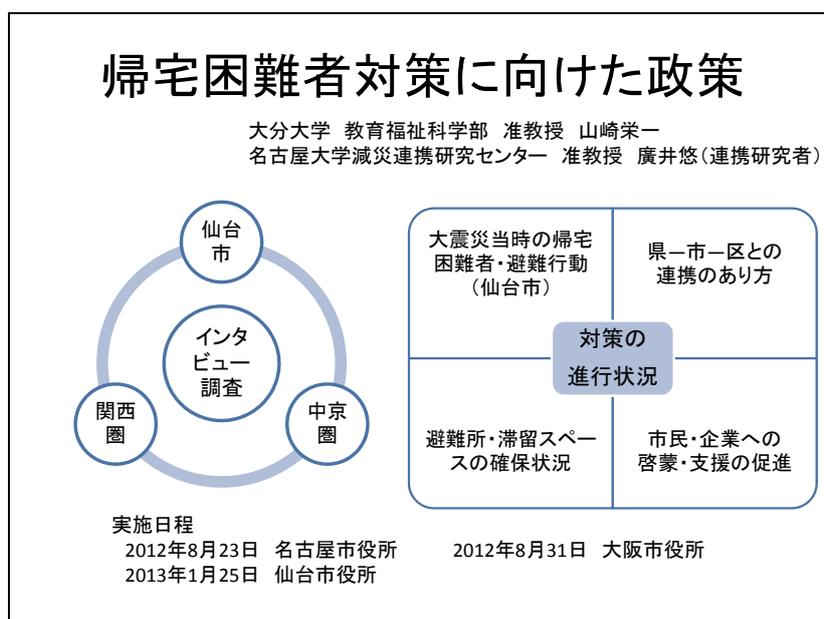
##### (c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
大分大学	准教授	山崎栄一	
名古屋大学	准教授	廣井悠	

#### (2) 平成24年度の成果

##### (a) 業務の要約

平成23年度までは、研究プロジェクト「首都直下地震防災・減災特別プロジェクト ③広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究」において、帰宅困難者対策について、9都県市の実務者を対象にしたインタビューを通じて、東日本大震災における対応を踏まえつつ、今後首都直下地震に特有な社会的・政策的ニーズについて調査を行ってきた。



平成 24 年度は、首都圏以外における、帰宅困難者対策の現状について、政令指定都市を対象にインタビューを行い、条例や協定の締結状況、都道府県ならびに企業・市民との連携をどのように試みているのかについて調査をした。

## (b) 業務の成果

### 1) 名古屋市インタビュー（2012 年 8 月 23 日）

#### a) 対応者

名古屋市消防局 防災部 防災室長 木全誠一 氏 防災室主査 中山茂樹 氏  
防災室主幹 吉井一浩 氏

#### b) インタビュー内容

[名古屋市の状況]

名古屋市の環状線 直径 12 キロ～13 キロ。帰宅困難者の MAX は 10 万人 名古屋駅を中心に 2 キロ 名古屋駅が一番集中している。首都圏と比較すると、帰宅困難者の数は少ないし、道は広い。市南部では、液状化、揺れ、津波のリスクがある。津波リスクがあるため、帰宅困難者の行動の特殊性が見られる。自宅の要援護者を避難させるために車で帰宅するという行動をとる可能性が高い。車で通勤をしてる人の数が多い。

どこまで津波が来るかが分からない。2 メートルぐらいなら、今の護岸施設で何とかなるが、3.8 メートルとなると、防潮壁では耐えられない。

[これまでの取組]

平成 12 年の東海豪雨、平成 20 年の 8 月末豪雨において、交通機関が止まった。庄内川の水位が上がると鉄道がすべてストップするので、帰宅困難者が発生するが、水位を加味して対策を講じたので、そんなに重大ではなかった。

平成 14 年に大震法上の強化地域（震度 6 以上の揺れの恐れ）に指定された。それまでは、耐震改修や自主防を手がけていたが、帰宅困難者にも着手し始める。警戒宣言を中心に考えていた。方針としては、帰宅困難者は帰ってもらう。そのために、帰宅支援マップの作成、コンビニ（支援ステーション）の整備、ならびに訓練を行ってきた。訓練については、市内 5 カ所で実施。

名古屋駅の北東にノリタケカンパニーの本社工場があったが、郊外に移転後にそこが公園（ノリタケの森）になった。そこを滞留者の収容にあてるつもりでいる。

3.11 後、首都圏での帰宅困難者の現実を見ることになる。これまでは、警戒宣言を念頭に置いていて、突発地震を想定していなかったが、どんな対策をするのかについて検討を始めた。

市の防災計画としては、あくまでも、夜間人口でしか想定していない。帰宅困難者、災害時要援護者は想定していない。港湾事業者は、防潮壁の外（堤外地）にいて対策がとれていない。

[対策の考え方]

帰宅困難者の定義について 対策のターゲットイング 定義によって対策も変わる。ネーミングも重要である。

これまでのスキームは、大災害→帰宅希望者→滞留者＝帰宅困難者であったが、今

後は見直しを図らなければならない。

歩いて帰れる	大丈夫
通勤先にいる人	会社が面倒を見るから大丈夫
たまたま来た人	支援が必要
要援護者	支援が必要

本当に困る人が何人いるかを考えている。予算をもらって、何人いるかを調査・検討したい。予算不足なので、具体的な対策がとれていない。内閣府からの事業費をアテにしている。

#### [対策の担い手]

県レベルの動きとしては、東海 3 県（愛知 三重 岐阜）で帰宅困難者対策の検討会議を開催している。メンバーは、三県 警察 名古屋市 運輸局。事業所がメンバーに入っていない。今後は、県と市で合併して一緒にやっという方針。名古屋駅がクリアできれば、他も何とかするという共通認識がある。

県警の対策としては、まだ計画・対策はしていない、対応はできないとっている。ただし、名古屋城から高速道路の主幹までの短い区間を規制すればいいと考えている。

平成 24 年 6 月に「業務エリアにかかる防災のあり方検討会」を発足。フリーディスカッションができるような雰囲気。メンバーとしては、鉄道事業者、まちづくり協議会（名古屋駅 ささしまライブ 太閤口）、県、県警察、名古屋市、学識者が参加。まずは、関係者として事業者を中心に参加してもらい、問題意識を持ってもらう。あとで、国の機関にも参加してもらえればと考えている。

市としては、対策はそれほどしているわけではない。部署的に、都市計画からの防災まちづくりという形でやっている。ハード的な防災対策。帰宅困難者にはお金は使えない。津波対策には使えるので、ついでに帰宅困難者も絡み合わせる。帰宅困難者は、民間事業でやっという考えがある。市は、まちづくり協議会と協定を結んでいる。

区レベルの対応として、区には予算要求権がない。あくまでも防災室のやっている範疇での活動。

中区においては、むやみに行動しないようにパンフレットを配布しており、事業者団体との話し合いもしている。協定の話は出ているが具体化はしていない。瑞穂区においては、たまたま大きな工場があってそこの連携を図っている。ツイッターを作っている。

#### [避難場所 避難経路]

避難所については、25 万人のキャパがあるが、40 万人の避難者を想定している。これでも夜間人口をベースとしている。広域避難所は 72 カ所 火災を想定している。火災は、240 件を想定している（阪神・淡路大震災は 280 件であった 半分は通電火災であった。）

避難所については、教育委員会と連携を図っている。基本方針としては、①学校を

避難所として使う、②使用するのは体育館で、それが使えないときは普通教室も使う、③公立の全小中学校に備蓄倉庫を設置している。

あくまでも校長・教頭が動く 事前の計画づくりには難色を示す先生も多い。学校の方針としては、災害時には、学校に留めておくという方針。

私立の学校も避難所に指定されている所もある。名古屋大学はまだ避難所にはなっていない。避難所の指定は、区が決めることになっている。

避難所の運営は区と学区の人が運営していくことになっている。学区連絡協議会に、災害対策委員がいる。区政協力委員（＝非常勤公務員で 6000 人（町内会の数）ほとんどが町内会長）が兼務するという形。区連絡協議会は月 1 回は会合を開いている。自主防と災害対策委員は違う。自主防は自主的な運営をおこない、災害対策委員は行政の組織として活動をする。

これらの避難所には、帰宅困難者は収容できない。仮に、避難所に来た場合は、協力をしてもらう。

名古屋城は災害拠点となるので、一次待機所にはならない。屋根のない一次待機所の対策が必要。今後は見直しを図らなければならない。

平成 22 年 4 月に都市再生特別措置法が改正し、安全確保計画の規定が追加されたことにより、委託困難者の滞在スペースの確保が促進されることになった。緊急整備地域として、1 名古屋臨海地域 2 千種・鶴舞地域 3 名古屋駅 伏見 栄地域が指定されている。

民間の避難スペースとしては、ミッドランドに避難スペースを設けている。ささしまライブも滞留させやすい施設である。今後の検討が課題となる。お金の出所についても今後考えていく。

地下街の活用については、名古屋駅や栄が考えられるが、誰が管理をするのか？地震時も安全なのか？地下街の被害想定もしてみたが、被害は生じないという判断が出ている。

## 2) 大阪市インタビュー（2012 年 8 月 31 日）

### a) 対応者

大阪市危機管理室 危機管理課 防災計画担当課長代理 松原 敏之 氏

### b) インタビュー内容

〔これまでの取組〕

平成 21 年 7 月、市内ターミナルのなかでも、災害時に最も混乱が予想される大阪駅周辺をモデル地区として、関係行政機関、民間企業等による「大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討会」を設置し、錯綜する課題について、「とどまる」「ともに働く」「無事に帰す」「地域で保護」という 4 つのコンセプトに整理の上で検討をすすめる。発災後『3 日間』の対応計画について、「大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討会報告書 Ver.1」として平成 23 年 1 月に取りまとめた。

平成 23 年 8 月には、大阪駅周辺の民間企業を主体とした「大阪駅周辺地区帰宅困難者対策協議会」を設立し、同年 11 月に同協議会を中心とした「大阪市・大阪府帰

宅困難者対策訓練」(スタッフ 1000 人 移動者 600 人)を行うことにより、「報告書 Ver.1」の検証を行った。その結果報告書として、「大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討会報告書 Ver.2」が、平成 24 年 3 月に取りまとめられている。

基本的な対策としては、対策 1.「とどまる」 対策 2.「ともに働く」 対策 3.「無事に返す」 対策 4.「地域で保護」が挙げられている。

#### [対策の担い手]

大阪駅周辺地区帰宅困難者対策協議会は、大阪市消防局が参加を呼びかけ、市が主導をしてきた。

府としては広域的な課題に取り組んでいる。府民等への啓発に努めており、その場に留まることを啓発している。代替りの輸送としてはバス・船を想定している。鉄道、代替交通については都道府県として協定を結ぶ。

市としては、住民向けの取組として、平成 24 年度においては、滞留スペースの確保に取り組んでいる。あと、情報や食料対策も残されている。対策 3.「無事に返す」については、関西広域連合と連携を結ぶことにしている。これからは区とも取り組みを行っていききたい。帰宅困難者対策は地元の理解も必要である。来年度から区は予算要求ができるようになる。これは、橋本市政改革の一環である。

#### [避難場所・避難経路]

大阪城公園などには大阪市民が逃げてくる。大阪市の住民はほとんど歩いて帰れるが、帰宅困難者は大阪市民以外の人ということになる。帰宅ルートまでは想定できていない。

避難所のキャパは足りていない。避難所は公立の小学校で指定、中学校は指定していない。私立の学校と協定を結んでいるところもある。

まちが碁盤目なので、どこを使っても逃げられる。

滞留スペースは屋根があるところが前提。最終的には施設との協定になる。

公共施設はほとんど無い。不動産が高いので余剰スペースがほとんど無い。

地下街が使えればと考えている。ただし、非常用発電は非常灯が何時間かつくだけである。

施設の安全が確認されないと収容できない。安全確認の要件の設定はこれから。どのみち客は全部出してから中に入れることになる。

スペースの確保については、都市再生特措法によって名古屋と同じように取り組んでいる。梅北の開発で使えると考えている。津波避難ビルも今年から始めている。

交通規制に関しては、信号は消えるので一般車両は通行禁止となる。警察にはまだ話はしていない。

#### [その他の対策]

災害情報については、平成 23 年 11 月 2 日に行った訓練において、一斉送信をした。その後アンケートをしている。

今度は、スペース・備蓄の確保に努めていく。今回行う訓練では防災無線を鳴らす。災害救助法の適用も考えていきたい。

### 3) 仙台市インタビュー（2013年1月25日）

#### a) 対応者

防災企画課 課長 齋藤 健一 氏 減災推進課 課長 平 久大 氏  
減災推進課 係長 本田 秀昭 氏

#### b) インタビュー内容

〔仙台圏の特徴と大震災前の対策〕

仙台市の特徴としては、都市圏が狭くせいぜい 10 km 圏内でまかなえる。名取も 10 km 圏内。歩いて帰れない距離ではない。出勤困難の可能性について、長距離からの通勤の人は難しいかも知れないが、仙台の都市圏は狭いのでそんなに多くはいない。

大震災前の対策について、計画に 3 行程度書いていただけ。検討する……とだけ。毎年 6 月に総合防災訓練をするが、その際に帰宅困難者対応訓練をしたことはあるが、一度きり。

〔東日本大震災当時の状況〕

帰宅困難者の人数は把握できていない。公共交通機関が全部ストップした。JR が避難者を誘導した。困難者はそれなりに動いて帰って行ったらしい。大混乱があったわけではなかった。

仙台駅周辺の指定避難所（学校 etc）に帰宅困難者が殺到した。地域の人たちにとっては、避難所運営に大混乱が生じた。地域の人が避難したくても、人があふれかえって避難できなかった。避難者受入に当たって、備蓄量を超えていたため、物資の補充に奔走した。それ以外の民間施設、市民センター、市役所、県庁も受け入れざるを得ない状況だった。

帰宅困難者の解消時は、帰宅困難者という区別をしていないので何とも言えないが、2 から 4 日目に停電が解消されたのに伴い、避難者が激減した。

公共交通機関の状況については、地下鉄が 3 月 14 日に一部区間再開、JR は 1 ヶ月動かなかった。4 月 12 日より開通。新幹線は 4 月 29 日。代わりに各市町村でバスを運行していた。バスも動ける部分だけ動かした。市営バスは 3 月 12 日～7 割が運行。3 月 14 日に主要幹線が運行再開。3 月 28 日から休日ダイヤで通常運行。燃料が足りなかったなので、バスの運行に支障が出た。

市の対応としては、一般避難者一帰宅困難者という区別はしなかった。分ける意義が見いだせなかった。市内の帰宅困難者は、うちに帰ると避難者になる。避難者にどのような物資供給ができるのかに基づいて対応を図った。

民間の対応としては、自主的に受け入れたところが多い。長期化したところは避難所として扱った。津波避難ビルは協定にしたがって受け入れている。津波避難ビルとして、仙台港の麒麟、横浜冷凍、JFE（鉄鋼の会社）がある。

渋滞については、宮城県警が詳しい。渋滞は相当あったし、歩行者も多かった。

火災については、39 件 割合としては低い 火災に伴う、大きな避難行動はなかった。

電話は、携帯は錯綜したが、有線はつながった。

避難行動について、11 日の夜をどのように越すのか？停電の解消がポイントであった。

民間事業所にどれだけの人がいたのかについては把握できていない。

事業所の安全性について、見た目の安全性でしか判断できない。ケースバイケースで基準を作るのか？ 応急危険度判定は早めにしていた。実際は避難されてから応急危険度判定にならざるを得ない。いちいち確認してから入れていたら人があふれてしまう。壁のはく離等がない限りは受け入れる。

帰宅ステーションはなかった。継続して営業する努力はしていた。ガソリンスタンドは閉鎖していた。トイレは、役所か NHK でしていたのではないか。

[今後の対応について]

防災計画の見直しの段階にある。帰宅抑制 困難者誘導 徒歩帰宅支援（コンビニの協力） 情報提供。一時滞在場所の確保となると集客施設の負担となる。 25 年度から駅で協議会をつくる予定である。仙台駅 + 泉中央 長町。

そもそもなぜ帰宅困難者なのかという意識がある。昭和 53 年の地震で耐震化に取り組んできた。そのため、大震災でも被害は少なかった。被害者の 9 割が津波による。

一時帰宅の抑制について、定義うんぬんよりも（実質的にて意義は難しい）、感覚的に「帰るな」としか言えない。基本的には全従業員分の備蓄が望ましい。企業においては BCP との絡みもある。当時、コンビニからものがなくなったという話はある。

救助法を所管しているのは健康福祉局である。福祉避難所も 52 箇所指定していたが、柔軟に対応をした。防災企画課と減災推進課の役割について、もともとは防災安全課であった。災害時は災害対策本部の開設が役割。避難所の運営は区役所であって、その総合調整が役割となっている。平常時は食料等の備蓄や避難所マニュアルの作成が役割。

観光客対策としては、基本的には困難者と変わらない。事前のイメージ形成が重要。

今後の訓練のあり方としては、企画して考えていきたい。（帰宅困難者対策にもいろんなフェーズがあるが） どういうパーツの訓練となるのか？

情報の集約は災対本部となる。停電を想定して対応しないといけない。

[事業者との協定]

今後は事業者と協定を結んでいく。協定の書式は、あまり細かいことは書いてはいない。協定を結んだ以上は、面倒を見るという覚悟はある。記者会見をしているが、マスコミの前で、責任を市で持つという考え。

どんな法的責任を負わされるのかは分からない。感情の落ち着きどころをどうするのかというレベルの話はあると思う。一体、善意でしているのにどんな賠償責任をとられるのか？ もし起きたなら、起きてから考える。責任うんぬんを考えていたら災害対応はできない。たとえ建物が危なかったとしても、雪の中で屋外に出しておくのは忍びない。

事業所で帰宅困難者を受け入れた場合は、避難所として捉えればいい。ただし、事前の備蓄に対しては出せない。大震災の際にもそのような運用を行った。大震災の際には、厚労省は柔軟な対応をしていた。実際に事業所等が救助を行ったのかというエビデンスについては、善意で活動したことを証明されると認めざるを得ない。エスパルも避難所として認めている。

協定にしておくとそのが、事業者が救助をしているというエビデンスとして機能す

る。逆に、避難所の開設・実施に当たって詳細な要綱とかがつくってしまうと、身動きがとれなくなってしまう。

宮城県はガソリンスタンドとの協定をしている。ただし、協定に意味があるのか？ガソリンがないのに店を開けるとはいいいにくいし、給油となると公用車有線になるので、そこでギスギスしてしまう。コンビニとなると、個人フランチャイズが多いが、フランチャイズ協会に言えばいいので言いやすい。協会でガイドラインを書いている。

100 を求めると実効性が欠けてしまうので制度設計として良くない。むしろ、任意に協力をしてもらって戦力になればそれでいいという考えの方がいい。少しでも助ける側になってほしい。

### (c) 結論ならびに今後の課題

・首都圏以外の政令指定都市を対象にインタビュー調査を行ったが、東日本大震災をきっかけにそれぞれの市が本腰を入れて取り組みつつある様子がうかがえた。避難スペースの確保となると、どうしても公共スペースだけでは不十分で、民間事業者との連携がますます重要なものとなる。ただし、条例の制定であるが、各インタビュー先においては制定にまでは至っていなかった。また、民間事業者との協定は現在締結をしようとしている段階であり、詳細な内容については、今後も調査をする必要がある。

今後は、民間事業者と協定を結ぶにあたって、どこまでの費用負担や法的責任を負うべきかについての助言、ならびに、費用負担を軽減するために災害救助法の活用を災害前から検討をしてもらうといった助言を展開していきたいと考えている。

また、民間事業者の責任、事前協定・費用負担・法的責任のあり方について、現在、災害対策法制の大幅な見直しの時期を向かえるにあたって、帰宅困難者対策に特化した法律レベルでの立法の可能性についても検討していきたいと考えている。これはまさに、大規模災害に特有な事態に対応するための立法政策としての位置づけができよう。

### (d) 引用文献

- 1) 名古屋市：平成 23 年度名古屋市地震対策専門委員会報告書,平成 24 年 7 月.
- 2) 大阪市危機管理室 大阪府政策企画部危機管理室:大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討会報告書 Ver.2,平成 24 年 3 月 29 日.
- 3) 仙台市：東日本大震災に関する市民アンケート調査,平成 24 年 3 月.

### (e) 学会等発表実績

学会等における口頭・ポスター発表

なし

学会誌・雑誌等における論文掲載

なし

マスコミ等における報道・掲載  
なし

(f) 特許出願, ソフトウェア開発, 仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

**(3) 平成25年度業務計画案**

・災害法制の抜本の見直しに向けた法原理・法理論からとらえた基本課題の再整理

東日本大震災以降、東日本大震災からの災害復旧・復興に向けた法制定・法改正による対応ならびに、東日本大震災を踏まえた法制定・法改正が実施されてきたが、今後は災害法制の抜本的な見直しが行われようとしている。そこで、これまでの災害法制が抱えていた構造的な問題を明らかにするとともに、災害法制で論じられるべき基本課題について再整理を図る。初年度は、帰宅困難者対策に向けた政策として開始したが、この課題に限定することなく、研究スコープを災害法制の抜本の見直しに向けた基本課題の再整理とする。

本年度は、「国家緊急権」、「避難行動・生活」等について法原理・法理論の視点から検討する。検討手法としては、検討会の開催、個々の法学研究者からのヒアリング、学会・研究会における情報収集を予定している。

最終的な成果として、憲法学ならびに行政法学の知見から、上記のテーマについて論点の再整理を図り、災害法制の再構築に向けた法政策的な提言を目指す。